
АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО



Латковська Т. А.,
д.ю.н., професор,
завідувач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Чернівецького юридичного інституту
Національного університету
«Одеська юридична академія»
(м. Чернівці, Україна)

УДК 347.734

ПРОЦЕДУРНЕ РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКИХ ВІДНОСИН

У статті досліджується процедурне регулювання банківських відносин, яке потребує вирішення низки актуальних та остаточно не вирішених теоретико-прикладних питань, насамперед, понятійного характеру. Об'єктами аналізу стали: інституційна належність процедурних норм банківського права, формування науково обґрунтованої моделі банківської діяльності як сукупності банківських процедур, а також законодавче оформлення процесуальних інститутів з урахуванням виявлених недоліків та проблем і розвитку суспільних відносин.

Ключові слова: банківські відносини, процедури, правове регулювання, банківська діяльність.

Латковская Т. А. Процедурное регулирование банковских отношений. – Стаття.

В статье исследуется процедурное регулирование банковских отношений, которое требует решения ряда актуальных и окончательно нерешенных теоретико-прикладных вопросов, прежде всего, понятийного характера. Объектами анализа стали: институциональная принадлежность процедурных норм банковского права, формирование научно обоснованной модели банковской деятельности как совокупности банковских процедур, а также законодательное оформление про-

цессуальных институтов с учетом выявленных недостатков и проблем и развития общественных отношений.

Ключевые слова: банковские отношения, процедуры, правовое регулирование, банковская деятельность.

Latkovska T. A. The Procedural Regulation of the Banking Relations. – Article.

The article presents the research of the procedural regulation of banking relations, which requires the solution of a number of actual and unresolved theoretical and practical issues, basically, the conceptual nature. The objects of the analyses include: the institutional belonging of procedural norms of banking law, the formation of a scientifically based model of banking as a set of bank procedures, as well as legislative regulation of procedural institutes with respect to the revealed shortcomings and problems, as well as the development of social relations.

Keywords: banking relations, procedures, legal regulation, banking activity.

Співвідношення публічних та приватних інтересів в умовах реформування законодавства викликає особливу актуальність. Проблема забезпечення балансу таких інтересів зумовлена необхідністю реалізації принципу, закріпленого ст. 3 Конституції України, відповідно до якої права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1]. Тож, як при приватно-правовому регулюванні, що спрямоване на забезпечення приватних інтересів, так і публічно-правовому, де основою виступає публічний інтерес, мають створюватися належні умови для повного задоволення інтересів суспільства, окремих осіб, гідного існування людини у державі. І це цілком закономірно, адже основне призначення держави полягає в побудові такої системи права, де враховувалися б інтереси всіх учасників цієї сфери суспільних відносин. Тож, для забезпечення необхідної організованості виникаючих правовідносин, потрібним є дотримання балансу приватних і публічних інтересів і відображення їх в чинному законодавстві [2, с. 48]. Банківські відносини представляють собою, урегульованими публічними та приватними нормами права, суспільні відносини, що складаються в процесі діяльності банків та інших фінансових установ, що реалізують свій специфічний правовий статус.

На особливу увагу заслуговує процедурне регулювання банківських відносин, яке потребує вирішення низки актуальних та оста-

точно невіршених теоретико-прикладних питань, насамперед, понятійного характеру, інституційної належності процедурних норм банківського права тощо.

Стосовно проблем понятійного характеру, то необхідно відмітити, що в основі будь-якої системи наукового усвідомлення та пізнання закономірностей розвитку правових відносин знаходиться певний понятійно-категоріальний апарат, який визначається специфікою об'єкта дослідження тієї або іншої науки. Не є виключенням і наука фінансового права, яка досліджує проблеми банківського права. Виявлення основних елементів категоріального апарату науки будь-якої галузі права дозволяє розкрити логіку її розвитку, закономірного перетворення її понять, що знаходяться у певному зв'язку між собою та являють собою систему, утворену на основі єдності історичного та логічного. Галузева правова наука оперує притаманним лише їй колом понять, маючи особливі категорії, яким як найбільш загальним фундаментальним поняттям належить вагоме значення у понятійному апараті.

У зв'язку з тим, що поняття банківського права – це, перш за все, правові поняття, тобто терміни єдині для юридичної науки, термінології закону та юридичної мови практичної юриспруденції, до цих понять, як і до будь-якої науково-юридичної термінології, пред'являються особливі вимоги. І, перш за все, це пов'язане з тим, що юридичні поняття залучаються до правозастосовної практики, яка безпосередньо пов'язана із дотриманням конституційних прав та свобод громадян України.

Світова фінансова криза, яка стала серйозним викликом для багатьох країн світу, загостила питання необхідності проведення реформ у державно-правовій сфері. Відображення сутності реформ, як і закономірностей розвитку права, стає неможливим на базі вже усталених в рамках правової науки понять. Завдання, пов'язані із формуванням громадянського суспільства та правової держави в Україні, стан нині діючого українського законодавства, який характеризується складними та суперечливими процесами, по-новому заставляють подивитися на звичні правові поняття та на предмет їх відповідності сучасному етапу розвитку правової галузі.

Аналізуючи пройдений шлях та здобутий українською державою досвід, можна з впевненістю констатувати, що становлення і розвиток банківської системи України відбувалися в складних умовах. Кризи,

які спостерігалися не тільки у банківському секторі, а й взагалі фінансові, особливо помітні у першій половині XX ст., досить часто нагадують про себе і останніми роками. Їх особливість полягає у тому, що вони перестають носити локальний характер. У сучасному світі, коли національна економіка окремих країн тісно взаємопов'язана і процеси глобалізації достатньо розвинуті, фінансові кризи у деяких країнах починають набувати міжнародного характеру: виникнувши в одному регіоні та прямуючи через національні кордони, вони перетворюються на глобальні проблеми, вирішення яких виходить за межі окремих країн.

І сьогодні стан у грошово-кредитній системі України залишається складним та недостатньо відрегульованим: в країні зберігається помітна інфляція, діяльність грошово-кредитних інститутів не відповідає міжнародним стандартам. Все це вимагає від центрального банку країни дійових заходів у сфері регулювання грошового обігу, у вирішенні актуальних питань в галузі нагляду за діяльністю національних грошово-кредитних інститутів, удосконалення банківського законодавства України на шляху інтеграції до ЄС, вирішення низки термінологічних проблем.

По-перше, це розуміння змісту та співвідношення понять банківської діяльності та банківської процедури. Статтею 2 Закону України «Про банки і банківську діяльність» банківська діяльність визначається як залучення у вклади грошових коштів фізичних і юридичних осіб та розміщення зазначених коштів від свого імені, на власних умовах та на власний ризик, відкриття і ведення банківських рахунків фізичних та юридичних осіб. Таке законодавче визначення звужує розуміння банківської діяльності до здійснення трьох правочинів (операцій) і підлягає критиці [3, с. 71-73]. В юридичній літературі вірно звертається увага на те, що розуміння банківської діяльності в Україні в умовах євроінтеграції зазнає певних змін, але не змінюється концептуальний підхід до охоплення банківською діяльністю окремих сфер, зокрема залучення та розміщення коштів, валютно-обмінних операцій тощо [4, с. 20-21].

Заслужовує на підтримку широке розуміння банківської діяльності з виокремленням основних та допоміжних (обслуговуючих) операцій та процедур. Разом з тим, постає питання віднесення до банківської діяльності операцій та процедур Національного банку України. Законом України «Про Національний банк України» встановлено, що

Національний банк України здійснює визначення Основних засад грошово-кредитної політики, управління готівковим обігом, операційну діяльність, валютну діяльність, банківське регулювання та банківський нагляд та інші, пов'язані із реалізацією функцій Національного банку України. Саме ці процедури і є предметом фінансово-правового регулювання. З іншого боку, надання банком клієнту банківських послуг та здійснення інших видів банківської діяльності відповідно до ст. 47 Закону України «Про банки і банківську діяльність» відбувається шляхом здійснення банківських операцій та банківських процедур, які регулюються нормативно-правовими актами Національного банку України.

Банківська діяльність передбачає здійснення спеціальних процедур як цілеспрямованих актів поведінки, зорієнтованих на певний результат. Дії та операції, що здійснюються у банківській діяльності завжди мають правові наслідки. Однак, не завжди можна вести мову про ефективність дій та операцій, оскільки деякі з них, будучи спрямованими на отримання правового результату, пов'язаного з правовими наслідками, залежно від обставин, не досягають мети. Процедура у банківській діяльності займає проміжне місце між операцією та самою діяльністю або забезпечує здійснення банківської операції і є врегульованим нормами банківського права порядком ведення, розгляду, здійснення, виконання, реалізації тощо. Банківські операції та процедури і складають зміст банківської діяльності. З іншого боку, здійснення банківських операцій відбувається в межах врегульованих нормами банківського права процедур.

Характеризуючи процесуально-правове регулювання банківських відносин потрібно враховувати те, що воно охоплює своїм впливом дві групи процедур, які можна визначити як безпосередньо банківські, так і опосередковано банківські, тобто такі, які не є банківськими за своєю правовою природою, але пов'язані з ними. Прикладом останніх є процедури судового вирішення банківських спорів.

Аналіз чинного банківського законодавства, практики його застосування та судової практики свідчить про існування певних проблем, зокрема у процедурах судового вирішення деяких банківських спорів, зокрема це стосується наявності суб'єктивного права. Наявність у осіб суб'єктивних публічних прав та обов'язків передбачає як специфічну їх наповненість, так і особливий порядок їх реалізації та забезпечення. Процесуальне регулювання завжди пов'язується з певною

формою або видом конфлікту чи спору. Цікавим з теоретичної та практичної точок зору є процедура оскарження рішення Національного банку України про визнання банку неплатоспроможним та його ліквідацію з точки зору кола суб'єктів оскарження, яке окреслено нормою ст. 79 Закону України «Про банки і банківську діяльність» [5], а із аналізу ч. 1 ст. 74 Закону України «Про Національний банк України» [6] можна зробити висновок про те, що таке коло є необмеженим.

Аналіз норм дає підстави говорити про наступне. Відповідно до спеціального закону (закону про банки) до суб'єктів оскарження рішень та дій Національного банку України віднесено й «інші особи, які охоплюються наглядовою діяльністю Національного банку України». При цьому, норма сформульована у загальному вигляді як наділення правом оскарження таких суб'єктів без конкретизації предмету оскарження. Уявляється, що під іншими особами, які охоплюються наглядовою діяльністю потрібно розуміти будь-яку особу, яка може бути об'єктом перевірки центрального банку. Коло таких осіб визначено законом про банки, зокрема до них віднесено власників істотної участі і, в тому числі опосередкованої участі, якими можуть бути як фізичні, так і юридичні особи.

Статтею 73 Закону України «Про банки і банківську діяльність» передбачено, що у разі порушення банками або іншими особами, які можуть бути об'єктом перевірки Національного банку України відповідно до цього закону, банківського законодавства, законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, нормативно-правових актів Національного банку України, його вимог, встановлених відповідно до ст. 66 цього закону, або здійснення ризикової діяльності, яка загрожує інтересам вкладників чи інших кредиторів банку, застосування іноземними державами або міждержавними об'єднаннями або міжнародними організаціями санкцій до банків чи власників істотної участі у банках, що становлять загрозу інтересам вкладників чи інших кредиторів банку та/або стабільності банківської системи, Національний банк України адекватно вчиненому порушенню або рівню такої загрози має право застосувати заходи впливу, до яких належать, зокрема відкликання банківської ліцензії та ліквідація банку.

Статтею 77 Закону України «Про банки і банківську діяльність» встановлено, що не пізніше дня, наступного за днем прийняття

рішення про відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку, Національний банк України повідомляє про це банк та надсилає рішення до Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. Фонд гарантування вкладів фізичних осіб у день отримання рішення Національного банку України про ліквідацію банку набуває прав ліквідатора банку та розпочинає процедуру його ліквідації відповідно до Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» [7].

Відповідно до ч. 2 ст. 46 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» з дня початку процедури ліквідації банку припиняються всі повноваження органів управління банку (загальних зборів, спостережної ради і правління (ради директорів) та органів контролю (ревізійної комісії та внутрішнього аудиту).

Статтею 47 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» передбачено, що уповноважена особа Фонду (кілька уповноважених осіб Фонду) визначається виконавчою дирекцією Фонду. До неї застосовуються правила та вимоги, визначені ст. 35 цього закону, тобто тимчасовим адміністратором неплатоспроможного банку та ліквідатором банку (крім ліквідації банку за рішенням власників) є Фонд. Фонд може делегувати рішенням виконавчої дирекції Фонду частину або всі свої повноваження як тимчасового адміністратора або ліквідатора уповноваженій особі (уповноваженим особам) Фонду. Повноваження уповноваженої особи Фонду визначені ст. 37 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», відповідно до ч. 2 якої, Фонд безпосередньо або уповноважена особа Фонду у разі делегування їй повноважень має право вчиняти будь-які дії та приймати рішення, що належали до повноважень органів управління і органів контролю банку.

Таким чином, після прийняття рішення про відкликання банківської ліцензії та ліквідації банку не пізніше наступного дня Фонд приймає рішення і призначає уповноважену особу, якою є працівник Фонду, який від імені Фонду та в межах повноважень, передбачених Законом України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» та/або делегованих Фондом, виконує дії із забезпечення виведення банку з ринку під час здійснення тимчасової адміністрації неплатоспроможного банку та/або ліквідації банку. Таким чином, уявляється, що право на оскарження дій та рішень Національного банку України набуває Фонд або його уповноважена особа. А практично це означає відсутність суб'єкта оскарження рішення Національного банку

України про застосування такого заходу впливу як відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку.

Підсумовуючи наведені міркування можна зробити висновок про те, що виходячи із аналізу норм Законів України «Про банки і банківську діяльність», «Про Національний банк України» та «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» та з урахуванням правових наслідків запровадження ліквідаційної процедури, на нашу думку, право на оскарження рішення Національного банку України про застосування заходу впливу – відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку – мають інші особи, які охоплюються наглядовою діяльністю Національного банку України. Прийняття Національним банком України рішення про відкликання банківської ліцензії та ліквідації банку зачіпає матеріальні та інші права, до речі не тільки власника істотної участі, а й невизначеного широкого кола осіб. Тому, невизнання права на оскарження такого рішення власником істотної участі та (або) іншими особами, які визначені банківським законодавством взагалі унеможливорює право на оскарження такого рішення внаслідок відсутності суб'єкта, що його оскаржує і заперечує конституційне право на звернення до суду. А це, в свою чергу, виводить певну категорію рішень Національного банку України поза межі судового контролю їх законності. Отже, нечітко визначене матеріальне суб'єктивне право (з точки зору кола суб'єктів) породжує також похідний від цього спір про наявність такого права у певного суб'єкта.

Наведений приклад так званої опосередкованої процедури (процедури судового вирішення банківського спору) є наслідком відбуття охоронних банківських процедур, реалізація яких пов'язана із застосуванням заходів впливу за порушення банківського законодавства. Юридична конструкція складу банківського правопорушення має істотне значення для правозастосовної діяльності та кваліфікації такого правопорушення. Банківське законодавство не містить визначення поняття банківського правопорушення, однак, аналіз ч. 1 ст. 73 Закону України «Про банки і банківську діяльність» дозволяє таким визнати порушення банками або іншими особами, які можуть бути об'єктом перевірки Національного банку України відповідно до цього закону, банківського законодавства, законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення,

нормативно-правових актів Національного банку України, його вимог, встановлених відповідно до статті 66 цього закону, або здійснення ризикової діяльності, яка загрожує інтересам вкладників чи інших кредиторів банку, застосування іноземними державами або міждержавними об'єднаннями або міжнародними організаціями санкцій до банків чи власників істотної участі у банках, що становлять загрозу інтересам вкладників чи інших кредиторів банку та/або стабільності банківської системи.

Процедурне регулювання застосування заходів впливу Національним банком України за порушення банківського законодавства здійснюється нормативно-правовими актами Національного банку України. Тим самим, у даному випадку охоронні процедурні норми банківського права є результатом реалізації функції банківського регулювання, яка реалізується у нормотворчих процедурах. А виявлене банківське правопорушення є результатом контрольних процедур. Отже, виокремленні банківські процедури (нормотворча, контрольна, охоронна та судова) є тісно пов'язаними і взаємозумовленими.

Існує тісний взаємозв'язок і взаємозалежність банківських процедур, а саме процедурне регулювання банківської діяльності потребує підвищеної уваги науковців. Тож, з цієї проблематики наука фінансового права має першочергово вирішити такі проблемні питання. По-перше, вирішення термінологічної проблеми та проблеми формування понятійного апарату в частині дефініцій. По-друге, вирішення проблеми класифікації або типології банківських процедур. По-третє, чітко визначити загальні та інституційні процедурні принципи. По-четверте, запропонувати науково обґрунтовану розроблену модель банківської діяльності як сукупності банківських процедур і лише після цього – законодавче оформлення процесуальних інститутів з урахуванням виявлених недоліків та проблем, а також розвитку суспільних відносин.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Соотношение частных и публичных интересов в условиях реформирования законодательства Российской Федерации: монография / под общ. ред. О. Ю. Бакаевой. – М.: Юрлитинформ, 2010. С. 48.

3. Чернадчук В.Д. Щодо визначення поняття «банківські операції» та «банківська діяльність» // Підприємництво, господарство і право. 2001. № 8. С. 71-73.
4. Теорія та практика адаптації законодавства України про банківську діяльність до законодавства Європейського Союзу: монографія / Музика-Стефанчук О. А., Ковалко Н. М., Коваленко А. А. та ін.; за ред. О. А. Музики-Стефанчук. – К.: Самміт-Книга, 2016. 263 с.
5. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 7 грудня 2000 р. № 2121-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>
6. Про Національний банк України: Закон України від 20 травня 1999 р. № 679-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/679-14>
7. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб: Закон України від 23 лютого 2012 р. № 4452-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4452-17>

